

¿Maltrato fiscal?

Angel de la Fuente^{*}
Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Enero de 2014

Resumen

El presente artículo examina de manera crítica la tesis nacionalista del maltrato fiscal, tanto en lo que respecta a la financiación del Gobierno regional catalán como al saldo fiscal de la comunidad autónoma. Su conclusión es que las quejas nacionalistas no están bien fundamentadas. Con las cifras en la mano, Cataluña no está especialmente maltratada en términos de su financiación o de su saldo fiscal si la comparamos con otras regiones de renta relativa similar, tanto dentro como fuera de España. Esto no quiere decir, por supuesto, que no haya cosas más que discutibles en nuestro sistema de financiación regional o en la distribución territorial del gasto de la Administración Central española

^{*} Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación financiado por la Fundación SEPI. Agradezco también la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto ECO2011-28348

1. Introducción

De un tiempo a esta parte las consideraciones de carácter económico han venido a ocupar un lugar central en el argumentario del independentismo catalán. El grado de maltrato fiscal al que nos somete el Estado español es tal, sostienen los independentistas, que no nos queda otra solución que irnos de España si queremos conservar un grado mínimo de protección social y asegurar que nuestros hijos tengan algún futuro. La idea de que *España nos roba* se ha convertido en el núcleo de una intensa, persistente y muy exitosa campaña de marketing político que ha ido calando entre la población y ha contribuido de forma importante al avance del independentismo en tiempos recientes.

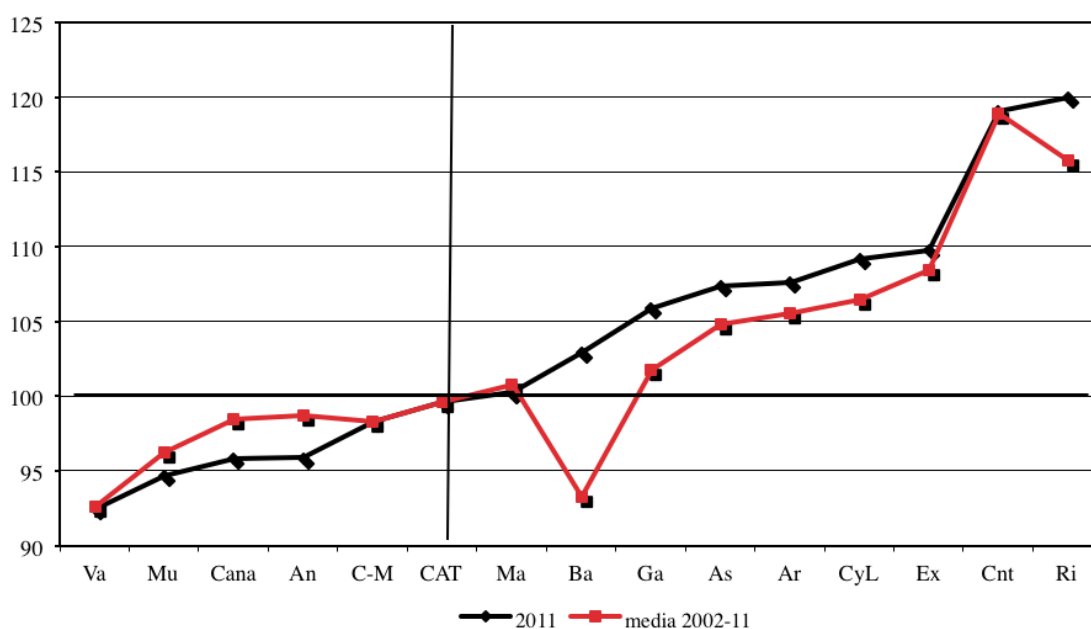
¿Hay algo de verdad en el eslogan o es pura demagogia? El presente artículo examina de manera crítica la tesis nacionalista del maltrato fiscal, apoyándose en datos contrastados y en comparaciones con otros territorios que nos pueden servir de referencia. El análisis se centra en las dos cuestiones en las que suele concretarse la queja nacionalista: la financiación del Gobierno regional catalán y el saldo fiscal de la comunidad autónoma. Mi conclusión es que las quejas nacionalistas no están bien fundamentadas. Con las cifras en la mano, Cataluña no está especialmente maltratada en términos de su financiación o de su saldo fiscal si la comparamos con otras regiones de renta relativa similar, tanto dentro como fuera de España. Eso no quiere decir, por supuesto, que no haya cosas más que discutibles en nuestro sistema de financiación regional o en la distribución territorial del gasto de la Administración central española. El que algunas de estas cosas generen una cierta irritación entre muchos catalanes es perfectamente comprensible. El que sean motivo suficiente para justificar la secesión es bastante más discutible.

2. ¿Está mal financiada la Generalitat?

Determinar si una comunidad autónoma española está o no relativamente bien financiada es algo más complicado de lo que podría parecer a primera vista. No basta, en particular, con mirar los ingresos brutos que el sistema de financiación proporciona a cada una porque algunas comunidades tienen competencias que otras no han asumido (como la policía o las prisiones en el caso de Cataluña) y cada una de ellas podría haber hecho un uso diferente de sus competencias para subir o bajar impuestos. También es importante tener en cuenta que algunos territorios pueden necesitar más recursos que otros para ofrecer los mismos servicios, bien porque la fracción de la población que los necesita es mayor (como sucede con la educación en las regiones con poblaciones más jóvenes y con la sanidad en las más envejecidas) o bien porque los costes unitarios de algunos de ellos pueden ser más elevados como consecuencia, por ejemplo, de un patrón de poblamiento muy disperso o de las complicaciones derivadas del hecho insular.

Para corregir por todos estos factores, las comparaciones suelen realizarse utilizando datos homogeneizados de financiación (a iguales competencias y esfuerzo fiscal) por habitante ajustado. El denominador de este ratio no es la población real de cada región, sino una población ajustada de acuerdo con una fórmula fijada en la ley de financiación regional que intenta aproximar los costes medios por habitante de los servicios de titularidad autonómica en base a las variables demográficas y geográficas que inciden más directamente sobre los mismos (básicamente, la estructura de la población por tramos de edad, el tamaño del territorio, la dispersión de la población y la insularidad). Si aceptamos que la variable de población ajustada mide razonablemente bien las necesidades de cada comunidad (y en mi opinión lo hace, aunque la estimación ciertamente podría mejorarse), la financiación homogeneizada por habitante ajustado de las distintas comunidades autónomas nos permite hacernos una idea bastante buena de lo bien o mal tratada que está cada una de ellas en términos de su capacidad de prestar servicios a sus ciudadanos.

Gráfico 1: Financiación homogeneizada por habitante ajustado



- *Clave:* Va = Valencia; Mu = Murcia; Cana = Canarias; An = Andalucía; C-M = Castilla la Mancha; Cat = Cataluña; Ma = Madrid; Ba = Baleares; Ga = Galicia; As = Asturias; Ar = Aragón; CyL = Castilla y León; Ex = Extremadura; Cnt = Cantabria y Ri = Rioja.

Trabajando en estos términos, hay que empezar diciendo que, en contra de lo que cabría esperar tras escuchar a los perpetuamente ofendidos y cabreados nacionalistas locales, el gobierno regional catalán no está especialmente mal financiado. Si normalizamos a 100 la financiación media por habitante ajustado en el conjunto de las regiones no forales, Cataluña está muy ligeramente por debajo de la media, con un índice de 99,6 tanto si tomamos el dato de 2011 (que es el último año liquidado hasta el momento) como si nos fijamos en el promedio del período 2002-11.¹ Tal como se aprecia en el Gráfico 1, esto nos sitúa entre Madrid y Andalucía (con promedios durante 2002-11 de

¹ Trabajar con la financiación per cápita pura y dura, en vez de por habitante ajustado, cambia las cosas muy ligeramente en el caso catalán y algo más en el de otras regiones. En 2011, por ejemplo, el índice de financiación de Cataluña pasaría de 99,6 a 98,7 al dejar de ajustar la población y el de Madrid bajaría de 100,2 a 94,8 por tratarse de una comunidad con una población relativamente joven y concentrada en un territorio reducido.

100,8 y 98,8 respectivamente) y claramente por encima de Baleares (93,3), Valencia (92,6), Murcia (96,3), Castilla la Mancha (98,3) y Canarias (98,5).²

Así pues, en términos de financiación regional, Cataluña está básicamente en la media, que es donde deberíamos estar todos si nos tomásemos en serio el principio de igualdad que consagra la Constitución en lo que concierne al acceso a los servicios públicos de titularidad autonómica. Los datos, por tanto, no avalan la tesis del maltrato. Pero esto no quiere decir que no haya problemas. El Gráfico 1 revela una distribución muy cuestionable de recursos entre autonomías, caracterizada por una elevada desigualdad y un alto grado de arbitrariedad. Con datos de 2011 existe un abanico de 27,5 puntos porcentuales entre las regiones mejor y peor tratadas por el sistema que no tiene nada que ver ni con diferencias en factores de coste ni, como veremos enseguida, con los ingresos tributarios brutos de los distintos territorios. Así, Valencia estaría en 92,4 en términos del índice de financiación relativa por habitante ajustado, mientras que La Rioja alcanza el 120 sin que existan motivos comprensibles para ello. La ordenación de las comunidades autónomas en términos de recursos por habitante ajustado tras la aplicación del sistema carece, además, de toda lógica. No es que las regiones pobres, o las ricas, estén sistemáticamente bien o mal tratadas, sino que hay un poco de todo. Así, Andalucía y Murcia están entre 94 y 96 mientras que Extremadura anda por 110. Cataluña y Madrid están entre 99 y 101 frente a los 120 ya citados de la Rioja o los 119 de Cantabria.

Esta distribución genera una comprensible irritación entre parte de la población catalana que proviene fundamentalmente de dos fuentes. La primera es la excepción vasco-navarra. La forma en la que el sistema foral se ha implementado en la práctica permite que dos de las comunidades más ricas del país no sólo no contribuyan prácticamente nada a la nivelación interregional sino que ni siquiera paguen la parte que les toca de los servicios comunes que la Administración central nos presta a todos, lo que les deja con niveles de financiación homogeneizada por habitante ajustado que multiplican casi por dos la media del territorio de régimen común.³ Querer apuntarse al mismo chollo es sólo humano.

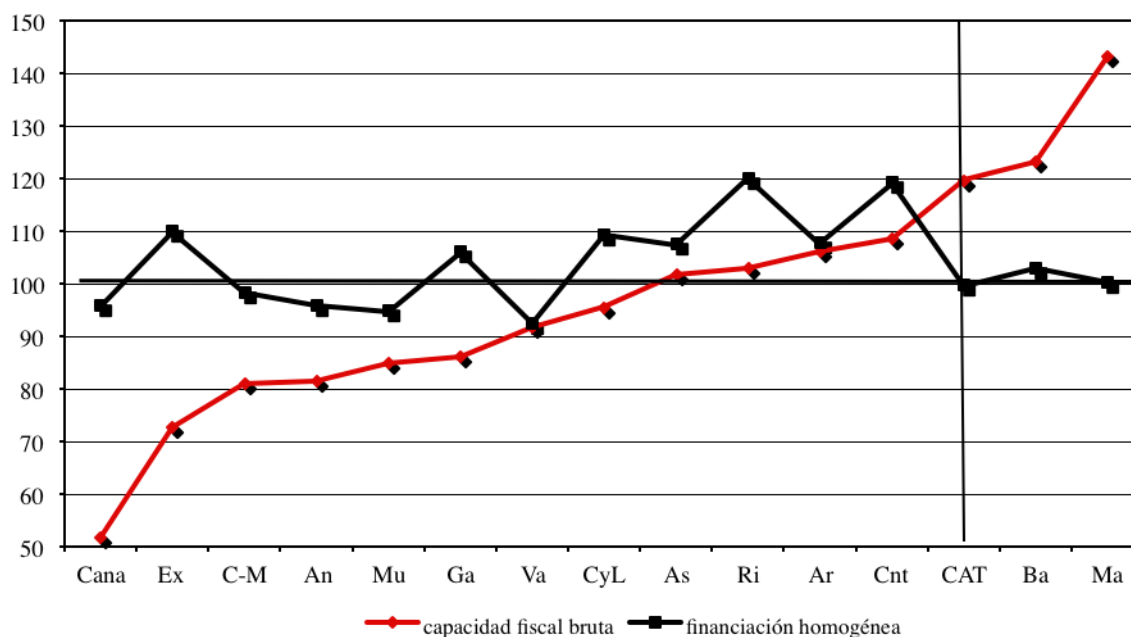
La segunda fuente de insatisfacción es el incumplimiento del llamado *principio de ordinalidad*, al que ya se ha aludido indirectamente. De la misma forma que el IRPF no altera la ordenación original por renta bruta de dos contribuyentes por lo demás iguales, el sistema de financiación regional no debería modificar el *ranking* original de las regiones en términos de capacidad fiscal bruta (ingresos por tributos cedidos con una escala de gravamen igual para todos) por habitante ajustado – pero lo hace con frecuencia y en ocasiones de forma muy llamativa, convirtiendo al modelo de financiación en algo mucho más parecido a una lotería de lo que sería deseable. Esto se aprecia con claridad en el Gráfico 2, donde la financiación homogeneizada de cada comunidad se compara con su capacidad fiscal bruta, con las regiones ordenadas de

² Los datos de financiación homogénea que se utilizan en este artículo provienen de de la Fuente (2013).

³ Los territorios forales del País Vasco y Navarra no se incluyen en el Gráfico 1 porque disfrutaban de un sistema peculiar de financiación cuyos resultados son difíciles de comparar con los del resto de las regiones, entre otras cosas porque también ejercen algunas competencias importantes que el resto de las comunidades autónomas no tienen. Los análisis disponibles sobre el tema (véase por ejemplo de la Fuente, 2011) revelan que, tras corregir por asimetrías competenciales, estas dos regiones disfrutaban de una financiación por habitante muy superior a la cualquier comunidad de régimen común.

acuerdo con el nivel de esta última variable.⁴ La distancia vertical entre las dos líneas del gráfico mide los efectos netos de los mecanismos de nivelación y redistribución del sistema sobre los recursos de cada región. Mientras que Cataluña pierde 20 puntos (y Madrid 43) al pasar de capacidad fiscal bruta a financiación final por habitante ajustado, Extremadura gana 37 puntos y Canarias 44 lo que modifica radicalmente la posición de todas las comunidades mencionadas en el *ranking* de recursos por habitante ajustado. Así, Extremadura pasa de la penúltima a la tercera posición, ganando once puestos en el ranking regional, mientras que Madrid pierde ocho posiciones, Cataluña siete y Baleares y Valencia seis.

Gráfico 2: Financiación homogeneizada por habitante ajustado vs. capacidad fiscal bruta, 2011



3. ¿Nos roba España?

La segunda parte de la letanía nacionalista se consagra al mito del expolio. Según el último informe sobre el tema de la Generalitat, el déficit fiscal de Cataluña (la diferencia entre lo que pagamos aquí en impuestos estatales y lo que vuelve como gasto de la Administración Central) habría rondado en 2010 los 16.500 millones de euros, lo que supone un 8,5% del PIB de la región. Al aparato de propaganda del régimen le ha faltado tiempo para identificar esta cifra con lo que pagamos de más los sufridos contribuyentes catalanes, buscando así calentar un poco más las cosas, como si hiciera falta.

⁴ El indicador de capacidad fiscal bruta que aquí se utiliza difiere del oficial por dos razones. La primera es que en él se incluyen los recursos adicionales que Canarias obtiene fuera del sistema ordinario de financiación regional gracias al peculiar Régimen Económico y Fiscal del que disfruta (los llamados Recursos REF). La segunda es que en su construcción se introducen ciertas correcciones a la recaudación normativa o teórica que ofrece el sistema para determinados impuestos (los llamados *tributos cedidos tradicionales*) con el fin de mejorar la estimación de los ingresos que se habrían obtenido con una escala de gravamen única para todo el país. Para más detalles, véase de la Fuente (2013).

Antes de entrar seriamente en materia, conviene desbrozar un poco el terreno. En primer lugar, identificar el déficit fiscal de un territorio de renta elevada con el latrocinio de la Administración Central es, lisa y llanamente, un disparate. Hacerlo equivale a reivindicar que los impuestos han de quedarse con quien los paga, sin dejar espacio alguno para la redistribución, que es precisamente una de las principales razones por las que existen tributos para empezar. Uno puede argumentar que el déficit fiscal catalán es mayor de lo que sería razonable, pero dado que la región tiene una renta per cápita claramente superior a la media española, resulta muy complicado sostener que todo él es fruto de la injusticia y la arbitrariedad, tal como suele hacer un día sí y otro también la nutrida plantilla de opinadores nacionalistas en los medios de comunicación locales.

En segundo lugar, la forma en la que la Generalitat hace las cuentas de lo que vuelve a Cataluña es peculiar, por decirlo de alguna forma. En caso de duda se opta siempre por el procedimiento que genera el déficit más abultado. Una de las opciones más discutibles es la de ignorar lo que vuelve “en especie”, esto es, en la forma de servicios prestados por la Administración Central con independencia de dónde se localicen físicamente sus productores directos. Con el procedimiento preferido por la Generalitat (el llamado método de *flujo monetario*) sólo cuenta como retorno el gasto que físicamente se hace aquí, lo que deja fuera de los cálculos la parte que en buena lógica nos corresponde del coste de los servicios e instituciones centrales del Estado que se concentran en Madrid así como del gasto en defensa y en acción exterior.

La Generalitat sostiene que esta forma de proceder es la más razonable porque es la que mejor captura los efectos del gasto estatal sobre la actividad económica pero esto, además de ser irrelevante, es sólo una verdad a medias en el mejor de los casos. Es irrelevante porque el grueso del gasto estatal persigue objetivos específicos que poco o nada tienen que ver con el estímulo a la actividad económica. Los gobiernos no construyen bases militares para crear empleo sino para proteger el territorio, y por lo tanto las ponen en las zonas donde interesa estratégicamente, tengan o no tasas elevadas de paro. Si tal y como sostiene la Generalitat, lo único importante es dónde va físicamente el dinero, habría puñetazos por ver quien se queda con los vertederos, y no suele ser el caso. Por otra parte, no está nada claro que localización del gasto e impacto sobre la actividad económica vayan siempre de la mano. En muchos casos lo importante a estos efectos no es donde se localiza físicamente el gasto sino dónde se realiza la producción –no donde se aparca el avión militar, pongamos por caso, sino donde se ha fabricado éste.

No sorprendentemente, los saldos fiscales regionales son muy sensibles a la metodología utilizada para calcularlos. Tomemos el año 2005, para el que además de la estimación de la Generalitat (2009) contamos con otra hecha por el Ministerio de Economía y Hacienda español (MEH, 2008) y con una tercera construida por dos reconocidos académicos independientes, los profesores Uriel y Barberán (2007). Trabajando siempre con datos en los que se han neutralizado los efectos del ciclo económico,⁵ la Generalitat estima un déficit fiscal del 8,4% del PIB por el método del

⁵ La distorsión surge porque el saldo presupuestario de la administración central varía con el ciclo económico y esto tiene un efecto muy directo sobre los saldos fiscales regionales. En épocas de recesión, el Gobierno central gasta mucho más de lo que ingresa, lo que tiende a mejorar los saldos fiscales de todas las regiones, mientras que en épocas de expansión el fenómeno tiende a invertirse. Para eliminar el ruido cíclico, puede ser conveniente *neutralizar* el saldo presupuestario de la Administración Central. Una forma de hacerlo, que es la que suele utilizar la Generalitat, consiste en ajustar el volumen total de

flujo monetario. El propio Gobierno catalán rebaja esta cifra hasta el 6% tras repetir los cálculos con una metodología más razonable (el llamado método de *flujo del beneficio*) en la que los gastos del Estado en servicios comunes, acción exterior y defensa se reparten entre todas las regiones en proporción a su población. El Ministerio da cifras algo inferiores con ambas metodologías. Si neutralizamos sus saldos por el mismo procedimiento que utiliza la Generalitat, su estimación central de déficit se reduce al 7,4% con el procedimiento de flujo monetario y al 5,3% con el de flujo de beneficio. Finalmente, Uriel y Barberán renuncian, con buen criterio, a hacer cálculos de flujo monetario y sitúan el déficit catalán por el método de flujo de beneficio en un 5% (tras la oportuna neutralización).

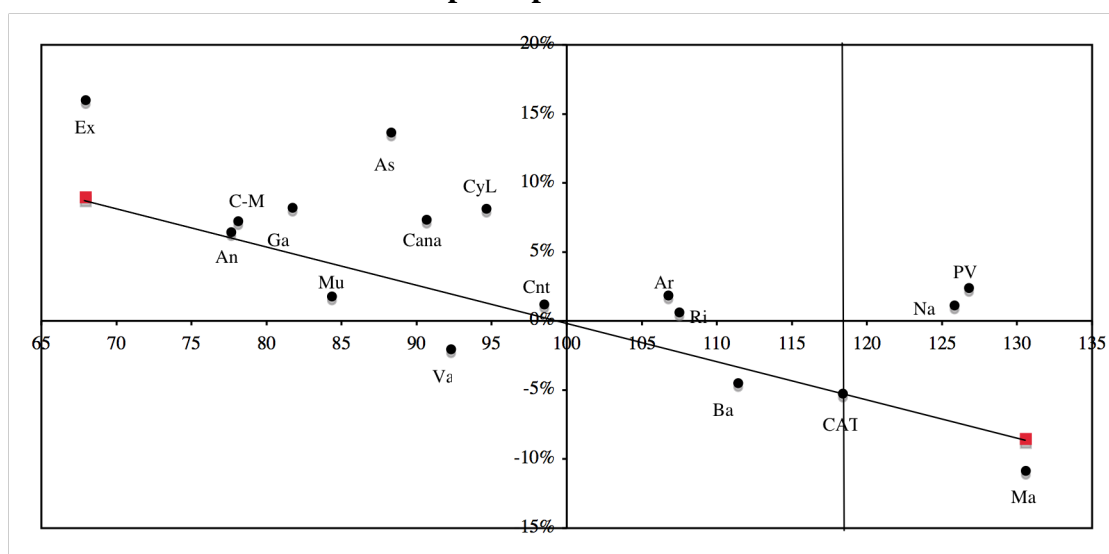
Así pues, las estimaciones más razonable del saldo fiscal catalán apuntan hacia un déficit neutralizado de entre un 5% y un 6% del PIB de la región. Para discutir si esto es mucho o poco, justo o injusto, necesitamos poner esta cifra en relación con la renta per cápita catalana y española y con lo que sucede en otros territorios. Por concretar, en lo que sigue utilizaré las estimaciones de Uriel y Barberán para el período 2001-05, lo que me permitirá disponer de datos para todas las regiones españolas y trabajar con un promedio de varios años que suavizará cualquier anomalía puntual. Partiré del saldo medio de cada región durante el período 2001-05 calculado a precios de 2005, que ajustaré para corregir los efectos del ciclo económico por el mismo procedimiento que utiliza la Generalitat y mediré como porcentaje del PIB regional en 2005.

El Gráfico 3 muestra los saldos fiscales medios de las regiones españolas, calculados de la forma que acabo de describir, y los pone en relación con un índice de PIB per cápita relativo regional (con el promedio nacional normalizado a 100). El gráfico muestra también la recta de regresión ajustada que resume la "relación típica" entre renta relativa y saldos fiscales en la muestra. Como cabría esperar, la recta de regresión tiene pendiente negativa, indicando que el saldo fiscal tiende a deteriorarse según aumenta el nivel de renta per cápita.

Al igual que en el apartado anterior, el gráfico tiene aspectos llamativos pero estos no tienen nada que ver con la posición de Cataluña. Puesto que esta comunidad está entre las regiones con mayor renta per cápita, lo esperable es que presente un déficit fiscal y así es. Casualmente, la región se sitúa justo en la recta ajustada de regresión, lo que nos dice que el tamaño del déficit es precisamente el que cabría esperar en base a su nivel de renta. Lo que resulta chocante del gráfico es, una vez más, la posición de las comunidades forales (y en menor medida la de Aragón y la Rioja), que disfrutaban de saldos fiscales positivos pese a estar entre las regiones más ricas. También resulta sorprendente la posición de Valencia, que presenta un saldo deficitario pese a situarse por debajo de la renta media por habitante. Finalmente, cabe destacar también los abultados saldos positivos de Asturias, Castilla y León y otras regiones, que se sitúan muy por encima de lo que cabría esperar en base a su renta.

ingresos de la Administración Central de forma que coincida con el de sus gastos, manteniendo constantes los pesos regionales en el total ajustado. En lo que sigue, he utilizado este procedimiento siempre que ha sido posible con el fin de homogeneizar las distintas estimaciones de saldos fiscales en la medida de lo posible.

**Gráfico 3: Saldo fiscal regional como % del PIB (promedio 2001-05)
vs. renta per cápita relativa en 2005**



- Fuente: Uriel y Barberán (2007) con los ajustes descritos en el texto e INE (Contabilidad Regional)

Para poner en perspectiva la queja catalana puede ser útil comparar la situación de la región con las de Madrid y Valencia. Con los datos que estoy manejando, el déficit fiscal medio de Cataluña fue del 5,24% del PIB, el de Madrid del 10,84% y el de Valencia del 2,04%. Puesto que los niveles de renta per capita de las tres regiones también eran muy distintos en 2005 (118,4, 130,6 y 92,3 respectivamente, siendo 100 la media española), más que las cifras de déficit per se, lo que tenemos que mirar es la relación entre déficit y renta relativa. Una forma útil de describir esta relación consiste en dividir el déficit fiscal per cápita de cada región por su diferencial de renta per cápita con el promedio español, obteniendo así una especie de tipo impositivo marginal agregado que nos dice qué fracción del diferencial de renta per cápita con la media "se lleva" el Estado desde estas regiones hacia otros sitios. El valor de este ratio es del 28,5% en Cataluña, el 35,5% en Madrid y el -26,5% en Valencia. El coeficiente catalán coincide casi exactamente con la media ponderada nacional, lo que indica que el sistema fiscal español no perjudica a Cataluña dado su nivel de renta. Madrid tendría algún motivo más de queja puesto que el Estado se lleva una parte algo mayor de su excedente en relación a la media pero esto no es necesariamente malo si pensamos que el sistema impositivo debe ser progresivo en alguna medida. La que sí tiene motivos para poner el grito en el cielo es la Comunidad Valenciana. El contraintuitivo signo negativo de su tipo impositivo simplemente refleja el hecho de que, como ya se ha visto, la región tiene un saldo fiscal negativo pese a tener una renta per cápita inferior a la media española – lo que a primera vista no parece muy lógico.

4. ¿Esto no pasa en ningún otro sitio?

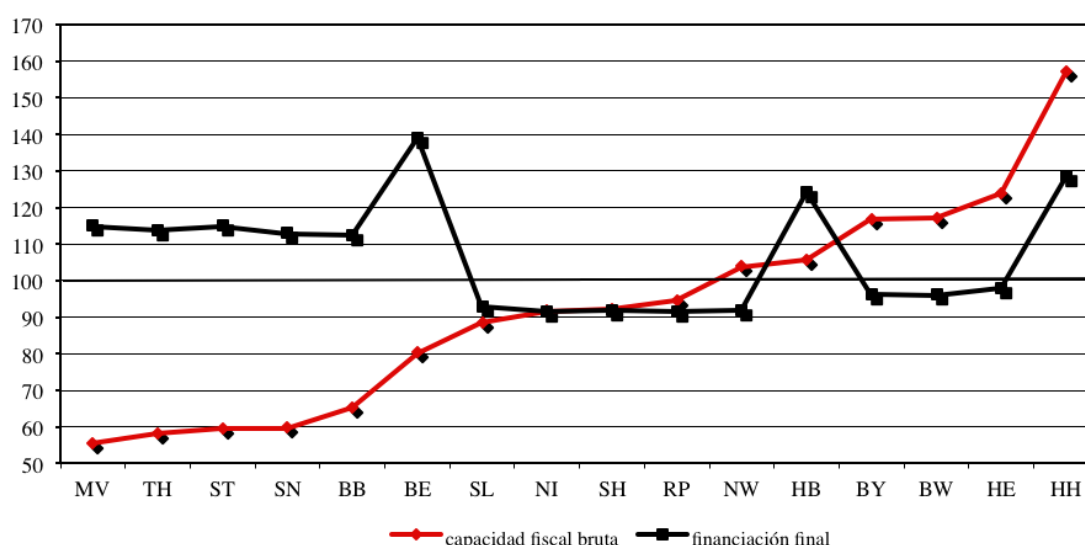
La letanía del expolio suele llevar una coda. No es sólo que España nos robe, sino que además lo hace a una escala que no tiene parangón en ningún otro lugar del mundo, o al menos del mundo civilizado al que aspiramos a parecernos. Dependiendo del día y de las filias y fobias del nacionalista de turno, la cosa se complementa con una invocación a una mítica Alemania en la que viviríamos mucho mejor que bajo el yugo español, o

con soñadoras referencias a algún estado americano de renta alta también pretendidamente libre de nuestras pesadas cargas fiscales.

Alemania

La Alemania imaginaria que dibuja la propaganda nacionalista es una especie de paraíso confederal para territorios ricos donde los estados federados gozan de una hacienda propia de verdad y están protegidos contra un exceso de redistribución territorial por un límite del 4% del PIB a los saldos fiscales regionales fijado por el Tribunal Constitucional y por un rígido principio de ordinalidad en la financiación regional. La Alemania real es un sitio bastante más prosaico en el que no existe tal límite ni nada que se le parezca y donde los estados o *länder* gozan de una autonomía muy inferior a la de las comunidades autónomas españolas – especialmente, pero no sólo, en materia fiscal. Su sistema de financiación regional es, además, muy parecido al nuestro tanto en lo enrevesado de su estructura como en la poca relación que existe entre sus resultados finales y la capacidad fiscal bruta de los distintos territorios.⁶

Gráfico 4: Financiación per cápita vs. capacidad fiscal bruta, Alemania, 2008



- *Clave:* NW = Renania del Norte-Westfalia; BY = Baviera; BW = Baden-Württemberg; NI = Baja Sajonia; HE = Hesse; RP = Renania-Palatinado; SH = Schleswig-Holstein; SL = Sarre; HH = Hamburgo; HB = Bremen; SN = Sajonia; ST = Sajonia-Anhalt; TH = Turingia; BB = Brandeburgo; MV = Mecklemburgo-Pomerania Occidental; BE = Berlín.

- *Fuente:* de la Fuente (2012) con datos del Ministerio Federal de Finanzas alemán (FMF, 2010)

- *Nota:* Para permitir una comparación homogénea entre los dos países, a la hora de calcular la capacidad fiscal bruta de los estados alemanes, he imputado el IVA en proporción al consumo interior regional, tal como se hace en España. En realidad, sin embargo, el grueso de la recaudación de impuesto se reparte entre los *länder* alemanes en proporción a la población, reservando una parte significativa para mejorar a los estados con menores ingresos tributarios.

Para ver hasta qué punto las cosas son similares en los dos países, comparemos el Gráfico 4 con el Gráfico 2 y quedémonos con el siguiente dato. En 2008 (último año para el que he encontrado información en inglés) los *länder* alemanes más parecidos a Cataluña, que eran Baviera (BY), Baden-Württemberg (BW) y Hesse (HE) con índices de renta relativa de 111, 112 y 122 (frente al 118 de Cataluña en 2011), tenían índices de financiación de 96,2, 96,2 y 98,1 respectivamente (frente a 99,6) y perdían 20,5, 21,0

⁶ Para los detalles de los datos y resultados resumidos en este apartado, véase de la Fuente (2012a).

y 25,8 puntos respectivamente al pasar de un índice de capacidad fiscal a otro de financiación final por habitante (frente a 19,9 puntos en el caso catalán). Queda claro, por tanto, que convertirnos en teutones no nos sacaría de pobres – salvo que nos dejaran constituirnos en ciudad-estado, como Berlín, Bremen y Hamburgo, lo que nos daría derecho a una prima de financiación del 35% que es la que explica los tres picos de la línea que describe la financiación final en el Gráfico 4.

En el caso de Alemania no parecen existir estimaciones fiables de los saldos fiscales regionales, o al menos yo no he sido capaz de encontrarlas pese a haber recabado la ayuda de especialistas alemanes en hacienda regional. En ambos países, sin embargo, es posible, aproximar el componente de tales saldos que está ligado directamente al sistema de financiación regional, lo que debería darnos algunas pistas sobre el tratamiento comparado de las regiones de mayor renta. Con este fin, hemos de sumar el saldo de cada región en los mecanismos de nivelación horizontal que contempla cada sistema (el reparto del IVA y las transferencias horizontales entre *länder* en el caso alemán y el Fondo de Garantía neto de la aportación del Estado en el caso español) y el saldo correspondiente a las transferencias que van de la Administración Central a las regiones, neto de la aportación de los ciudadanos de cada una de ellas a los ingresos federales que financian tales transferencias. Para aproximar esta última variable, he utilizado las participaciones de los distintos territorios en los ingresos tributarios agregados de las regiones para aproximar sus participaciones en los ingresos tributarios de la Administración Central (que desconozco en el caso alemán). El margen de error que esto genera debería ser reducido dado que las cestas de impuestos de ambas administraciones se parecen bastante en los dos países.

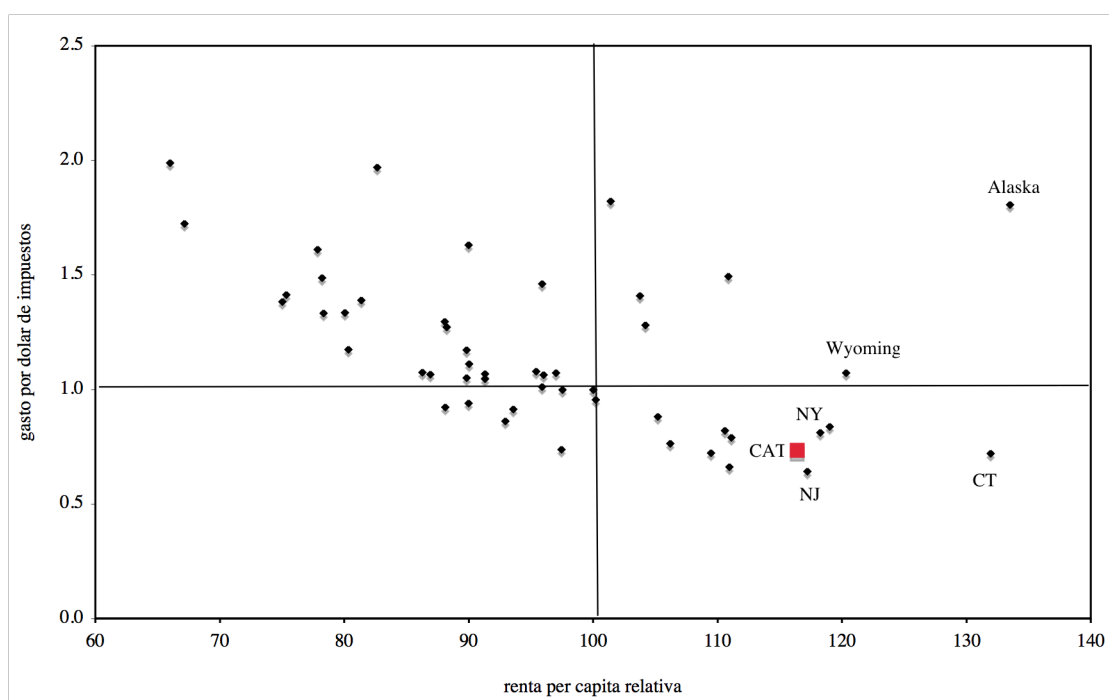
Una vez hechos todos los cálculos, resulta evidente que Cataluña no estaría mejor tratada bajo el sistema alemán. Con datos de 2008, Baviera, Baden-Württemberg y Hesse tenían déficits fiscales ligados a la financiación regional del 2,0%, 2,0% y 2,3% del PIB respectivamente, mientras que Cataluña presentaba (en 2010) un déficit por el mismo concepto del 1,7%. Habría que ver qué pasa con el resto del gasto federal, pero en principio no existe en Alemania ningún mecanismo de compensación que devuelva a las regiones más ricas una parte significativa de lo que pagan en impuestos federales, así que sería muy raro que su déficit fiscal total fuese muy inferior al nuestro.

Estados Unidos

También es dudoso que convertirnos en americanos mejorase grandemente nuestra suerte fiscal, excepto por la parte que provendría de un significativo adelgazamiento del Estado del Bienestar. Para el caso de los Estados Unidos disponemos de datos de saldos fiscales elaborados por la *Tax Foundation* (véase Dubay, 2006 y Tax Foundation, 2007). Apoyándose en informes oficiales del Gobierno americano y en un modelo propio de incidencia impositiva, esta organización publicaba hasta hace unos años un desglose por estados de los ingresos y los gastos federales utilizando criterios de imputación muy similares a los que sigue la Generalitat para construir sus estimaciones preferidas del saldo fiscal (por el método del flujo monetario y corrigiendo por el déficit presupuestario estatal). Para cada año entre 1981 y 2005, en esta fuente se ofrece una estimación del volumen total de impuestos federales (incluyendo las cotizaciones a la Seguridad Social) que soportan los residentes de cada estado miembro de la Unión, y del gasto federal que "vuelve" al mismo con un criterio de caja. Tras ajustar al alza los

ingresos tributarios para neutralizar los efectos del déficit presupuestario federal, la Tax Foundation calcula también la *tasa de retorno* de cada estado, definida como el gasto federal que se realiza en el mismo por cada dólar de impuestos federales soportados. Este ratio nos proporciona un indicador de lo bien o mal tratado fiscalmente que está cada territorio en términos relativos. A diferencia del saldo fiscal medido como fracción del PIB, la tasa de retorno es independiente del tamaño del sector público y permite por lo tanto comparaciones válidas entre países tan distintos como Estados Unidos y España.

**Gráfico 5: Tasa de retorno ajustada por el déficit federal
vs. renta per cápita relativa
Cataluña en relación con los estados de EEUU**



El Gráfico 5 muestra que la tasa de retorno decrece con la renta relativa y tiende a situarse por encima de la unidad en los estados pobres y por debajo de ella en los ricos. Como el lector puede apreciar, el cuadrado rojo que representa a Cataluña (en 2009) encaja perfectamente en el patrón que dibujan el grueso de los estados americanos (en 2005). Con una renta per cápita relativa al promedio nacional similar a la de Nueva York (NY) o Nueva Jersey (NJ), la tasa de retorno catalana (0,73) se sitúa a mitad de camino entre las de estos dos estados (0,64 y 0,81). Así pues, si España nos roba 27 céntimos por cada euro que pagamos en impuestos, el Tío Sam tampoco se anda con chiquitas y llega hasta los 36 centavos por dólar en el caso de Nueva Jersey (NJ).

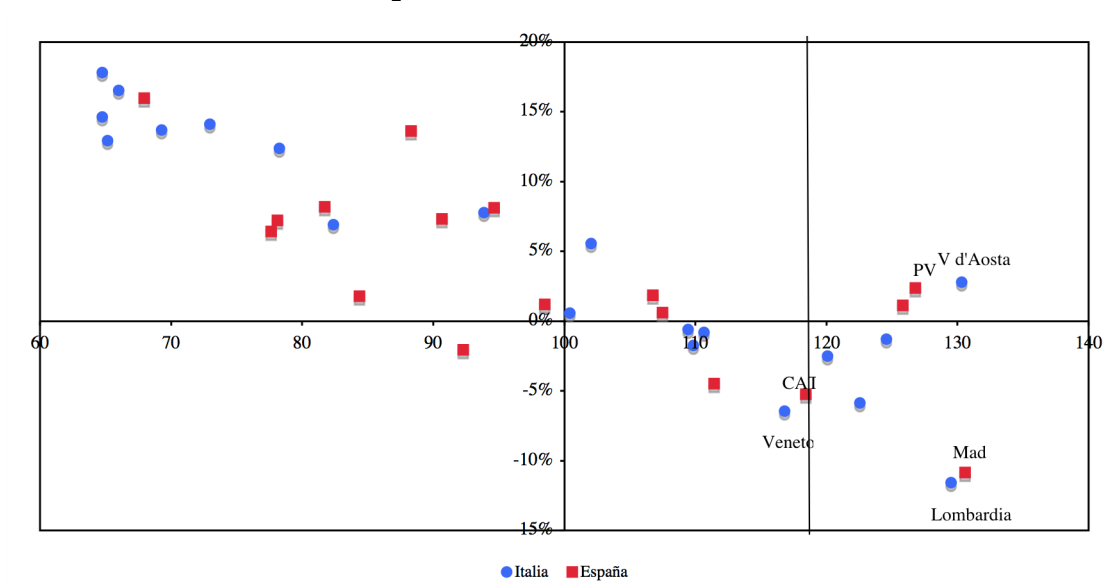
Es cierto que el déficit fiscal catalán por el método del flujo monetario (un 8,5% del PIB) es mayor que el de cualquier estado americano en el año de referencia, pero tampoco tanto: Nueva Jersey se queda sólo un punto por debajo. La principal razón por la que los déficits fiscales de los estados ricos de EEUU son inferiores al de Cataluña tiene que ver con el tamaño relativo de las administraciones de ambos países, que a su vez refleja el grado de desarrollo del Estado del Bienestar en los mismos. Una corrección aproximada por este efecto consiste en recalcular los saldos fiscales tras suponer i) que el peso del gasto federal aumenta hasta el nivel observado en España,

pasando del 17,9% al 30,6% del PIB, ii) que los impuestos adicionales necesarios para financiar este gasto se reparten de la misma forma que los tributos ya existentes y iii) que el gasto adicional se distribuye en proporción a la población de cada estado. Con estas hipótesis, la corrección por tamaño haría que el déficit de NY se acercase mucho al catalán (pasando del 3,5% al 6% del PIB), mientras que el de NJ se situaría holgadamente por encima del mismo (alcanzando el 11,7% del PIB).⁷

Italia

La información existente para Italia también sugiere que el déficit fiscal catalán está mucho más cerca de la norma que de la sangrante excepción que denuncian los nacionalistas. Ambrosanio, Bordignon y Cerniglia (AB&C, 2008) construyen estimaciones de los saldos fiscales de las regiones italianas en el año 2005. Estos autores utilizan un criterio de flujo de beneficio y neutralizan el desequilibrio entre los ingresos y los gastos de la Administración central, ajustando los ingresos de una forma cuyos detalles no quedan del todo claros. Aunque los saldos fiscales se calculan sin tener en cuenta ni los intereses de la deuda ni los gastos de capital, parece improbable que la inclusión de estas partidas pueda cambiar cualitativamente los resultados.

**Gráfico 6: Saldo fiscal (flujo de beneficio) como % del PIB
vs. renta per cápita relativa,
España e Italia en torno a 2005**



El Gráfico 6 añade los datos italianos a los españoles representados en el Gráfico 3. Como el lector podrá apreciar, el encaje de las dos muestras es sorprendentemente bueno: las magnitudes de los saldos fiscales de las regiones españolas e italianas de renta relativa similar son prácticamente indistinguibles en todos los tramos de la distribución. Cataluña también se ajusta perfectamente al patrón italiano. La región tiene una renta relativa muy similar a la del Véneto y presenta un saldo fiscal muy parecido al de esta región italiana (de hecho algo mejor). Lo mismo es cierto de Madrid y Lombardía. Tan similares son los dos países que Italia tiene también el equivalente de

⁷ Para más detalles, véase de la Fuente (2012b).

la excepción foral en sus regiones especiales, entre las que destaca el minúsculo Valle de Aosta por su favorable saldo fiscal pese a su elevado nivel de renta, e incluso cuenta con partidos nacionalistas dispuestos a hinchar sin demasiados escrúpulos los saldos fiscales negativos de sus regiones. De acuerdo con los datos que ofrecen AB&C (2008, Table 14 en la p. 26), la Liga Norte elevaría el saldo fiscal de Lombardía hasta un muy poco plausible 17% del PIB.

Reino Unido, Australia y Canadá

Finalmente, existen estimaciones de saldos fiscales regionales al menos aproximadamente comparables con las españolas para el Reino Unido, Australia y Canadá. Los datos del Reino Unido se refieren al año fiscal 2006-07 y provienen de un estudio de Oxford Economics (2008). Los datos de Australia (en 2004-5) y Canadá (en 2004) provienen originalmente de Ruggeri (2010) y Smith et al (1999, actualizado en 2005) y se toman de un trabajo del departamento de economía de la Generalitat (Montasell y Sánchez, 2012) en el que se pasa revista a algunas estimaciones de balanzas fiscales para otros países. Aunque la metodología utilizada en estos estudios presenta peculiaridades que pueden distorsionar en alguna medida las comparaciones, en los tres casos citados los resultados parecen ser más comparables con las estimaciones de flujo de beneficio disponibles para las regiones españolas que con los saldos calculados por la Generalitat por el método de flujo monetario.⁸

Con todas las precauciones que exigen la heterogeneidad de los datos y su discutible calidad en algunos casos, la experiencia de estos tres países no difiere cualitativamente de la española y no sugiere en absoluto que Cataluña esté especialmente maltratada una vez se tiene en cuenta su nivel de renta relativa al correspondiente promedio nacional. Como se observa en el Gráfico 7, cuando los datos de los tres países anglosajones se superponen a los españoles, los patrones son muy similares y Cataluña (CAT) encaja perfectamente con cualquiera de ellos.

Es cierto que el saldo fiscal catalán es mayor que el de cualquier estado australiano, pero también lo es que la renta relativa del estado más rico (Australia Occidental, *Aust. Occ.*, con un índice de renta de 107,7 y un déficit fiscal del 3,93% del PIB) es muy inferior a la catalana (118,4 y 5,24%). Lo mismo es cierto cuando comparamos a Cataluña con Ontario (*Ont*), que presenta un déficit del 2,33% del PIB con una renta per cápita relativa de 103,1. En el caso británico, el Sureste de Inglaterra (*SE Ing*) presenta un déficit fiscal dos veces mayor que el catalán (11,4%) con un nivel de renta relativa inferior (114,7). Aunque algunos de estos datos no parecen demasiado plausibles, si la comparación se realiza en términos de los tipos marginales de gravamen definidos más arriba, el tipo de Cataluña (28,5%) sería muy inferior a los de Australia Occidental (51,2%), Ontario (75,2%) o el Sureste de Inglaterra (78,0%).

⁸ En el caso británico, el gasto se imputa en base a estimaciones oficiales que responden en principio a un criterio de flujo de beneficio (PESA, 2013) y los ingresos se asignan con un criterio de residencia. En Australia, el gasto en defensa (con la excepción de los sueldos del personal militar), los intereses de la deuda y todos los gastos federales realizados en la capital nacional, así como las contribuciones al sistema de pensiones se imputan por población de una forma que, de haberse aplicado en el caso de Cataluña, habría reducido su déficit fiscal en relación a la estimación preferida por la Generalitat. En Canadá se utiliza un procedimiento relativamente poco habitual en el que entre otras cosas las compras del gobierno central se terminan imputando en proporción al output privado regional y los intereses de la deuda de acuerdo con la residencia de los receptores de los pagos, factores ambos que tenderán a generar menores déficits en las regiones más ricas que la metodología preferida por la Generalitat.

Scatter plot showing the relationship between the number of patents per million inhabitants (X-axis) and the percentage of patents granted by SMEs (Y-axis) for various countries and regions.

The X-axis represents the number of patents per million inhabitants, ranging from 60 to 160. The Y-axis represents the percentage of patents granted by SMEs, ranging from -15% to 25%.

Legend:

- España
- CAT
- ▲ Australia
- Canadá
- × Reino Unido

Regions labeled on the plot:

- Ont
- Aust Occ.
- CAT
- SE Ing
- Madrid
- Alberta
- Londres

Por otra parte, el Gráfico 7 revela dos ejemplos de regiones ricas que, saliéndose del patrón habitual, sí están, al menos a primera vista, bastante mejor tratadas que Cataluña. Una sería Alberta, que con un índice de renta relativa de 145 tendría un déficit fiscal de sólo el 3,23% del PIB y la otra Londres, con un índice de renta de 153 y un déficit fiscal del 7,5%. En ambos casos, sin embargo, se dan peculiaridades que explican, y podrían justificar en parte, lo que a primera vista parece un trato privilegiado. En el caso de Londres se podría argumentar que el diferencial de renta real con el resto de Inglaterra es bastante menor de lo que sugieren los datos que estamos manejando debido al elevado nivel de precios de la ciudad. Y dada la parquedad de la discusión metodológica, me queda además la duda de si no se le estarán imputando a Londres una parte desproporcionada de los costes generales de la administración central británica, que se concentra allí en buena parte. En cuanto a Alberta, ha de tenerse en cuenta que en su PIB pesa mucho una importante producción petrolera que sólo en parte se traslada a la renta personal de sus habitantes y por tanto a los impuestos federales—entre los que no se encuentran los cánones sobre la explotación de recursos naturales.⁹

14

5. Conclusión: mucho ruido y pocas nueces

El rápido repaso que hemos hecho de algunos aspectos de las finanzas públicas autonómicas en nuestro país no sugiere precisamente una situación muy satisfactoria. Los saldos fiscales de algunas regiones españolas son tan problemáticos como sus niveles de financiación. Pero de lo que no se ven signos por ningún sitio es de que el sistema le tenga a Cataluña una especial ojeriza. Tanto en términos de financiación como de saldo fiscal, la región está básicamente donde le toca cuando la comparamos con otras regiones españolas y extranjeras con niveles de renta relativa similares.

Esto es, sin embargo, mucho menos cierto en relación con otros territorios. Tanto si hablamos de la financiación por habitante ajustado como de los saldos fiscales regionales, se observan en España desviaciones muy llamativas, al alza y a la baja, sobre lo que sería razonable. Tales desviaciones nos alertan sobre la existencia de posibles situaciones de injusticia o privilegio que habría que investigar con cuidado y seguramente corregir. Algunas de estas excepciones les sientan como una patada en la espinilla a muchos nacionalistas catalanes. En ciertos casos se entiende, pero eso no les da patente de corso para inventarse las lacrimógenas historias sobre el expolio con las que buscan cabrear al personal para arrimar el ascua a su sardina.

Referencias

Ambrosanio, M. F., M. Bordignon y F. Cerniglia (2008). "Constitutional reforms, fiscal decentralization and regional fiscal flows in Italy." Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza no. 84. Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

de la Fuente, A. (2011). "¿Está bien calculado el cupo?" *Moneda y Crédito* 231, pp. 93-150.

<http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/803.10.html>

de la Fuente, A. (2012a). "El mito alemán: anexo de datos y cálculos." Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC.

<http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/920.12.html>

de la Fuente, A. (2012b). "¿Cisne negro o pollo del montón? El déficit fiscal catalán en perspectiva." Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC.

<http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/914.12.html>

de la Fuente, A. (2013). "La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2011." Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC.

<http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/937.13.html>

Dubay, C. (2006). "Federal tax burdens and expenditures by state." Tax Foundation, Special Report no. 139, March.

<http://taxfoundation.org/article/federal-tax-burdens-and-expenditures-state>

Federal Ministry of Finance (FMF, 2010). *Federation/Länder financial relations on the basis of constitutional financial provisions. Update 2009*. Berlin

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/Bund-laender-finanzbez-2010-en.html

Generalitat de Catalunya (2012). Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central, 2006-2009. Departament d'Economia i Conoeixement. Col·lecció Monografies no. 14, Barcelona.

<http://www20.gencat.cat/portal/site/economia/menuitem.6135b456613b7f9af813ae92b0c0e1a0/?vgnnextchannel=71876e6b77649210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default&vgnextoid=71876e6b77649210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD>

Generalitat de Catalunya (2009), "Metodologia y càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central 2002-05," Departament d'Economia y Finances, Barcelona.

<http://www20.gencat.cat/docs/economia/financament/arxius/financament/bibliografia/Metodologia-balanca-fiscal-Catalunya-Aministracio-central-2002-2005.pdf>

Government of Alberta (2012). Fiscal Spotlight. Albertans' net contribution to confederation.

<http://www.finance.alberta.ca/publications/fiscal/spotlights/2012-0223-alberta-net-contribution-to-confederation.pdf>

HMT Public Expenditure Statistical Analyses (PESA, 2013).

<https://www.gov.uk/government/collections/public-expenditure-statistical-analyses-pesa>

Instituto de Estudios Fiscales (2008), "Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. Públicas Centrales, 2005," Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

<http://www.meh.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/BalanzasFiscalesCCAA.pdf>

Montasell, G. y E. Sánchez (2012). "Comparació internacional de les balances fiscals de les regions amb el sector públic central: una anàlisi de l'efecte redistributiu." Papers de Treball, sèrie sector públic, no. 1/2012, juliol. Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Coneixement, Barcelona.

<http://www20.gencat.cat/portal/site/economia/menuitem.9924bb17bdcd2bdaf813ae92b0c0e1a0/?vgnextoid=50ccb82198649210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=50ccb82198649210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD#Bloc2a7f2fa81b4f9210VgnVCM2000009b0c1e0a>

Office for National Statistics (ONS, 2013). Workplace and residence estimates of regional GVA

<http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcm%3A77-317145>

Oxford Economics (2008). "Regional winners and losers in UK public finances." *Economic Outlook* 32(3), pp. 5-15.

<http://www.isitfair.co.uk/Reports/Public/OE%20UKPublicFinance.pdf>

Uriel, E. y R. Barberán (2007), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central (1991-2005)*, Fundación BBVA, Bilbao.

<http://www.uv.es/uriel/publicaciones/NBF2007.pdf>

Statistics Canada (2013). Provincial and territorial economic accounts. Data tables.

<http://www.statcan.gc.ca/pub/13-018-x/2011001/tab-eng.htm#al>

Tax Foundation (2007). Federal taxes paid vs. federal spending received by state, 1981-2005.

<http://taxfoundation.org/article/federal-taxes-paid-vs-federal-spending-received-state-1981-2005>

Ruggeri, G. C. y W. Yu (2000). "Federal fiscal balances and redistribution in Canada, 1992-97." *Canadian Tax Journal* 48(3), pp. 626-55.

Ruggeri, G. C. (2010). "Interregional fiscal flows: Canada" in N. Bosch, M. Espasa and A. SoléÓllé, editors, *The Political Economy of Inter-Regional Fiscals Flows: Measurement, Determinants and Effects on Country Stability*. Barcelona: Edward Elgar, pp. 125-145.

Smith, D. Et al. (1999, actualizado en 2005). "Fiscal subsidies within the Australian federation: Western Australia's net subsidy to other states.": Western Australia Treasury, Intergovernmental Relations Division, discussion paper. Perth.